

CAPÍTULO 1º

HISTORIA DE LA DIPLOMACIA

1.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA DIPLOMACIA.

Bajo el término diplomacia se engloban diversas formas y técnicas de relación internacional entre los Estados que han experimentado cambios sustanciales a lo largo de los siglos. Como afirma MARESCA, “la diplomazia non pure ha una sua storia, ma é la storia stessa”². Con el término diplomacia nos referimos a una realidad que se remonta a los tiempos más antiguos de la humanidad y que ha ido evolucionando en el transcurso de la historia, por lo que cabe hablar de instrumento de verdadera socialización y participación en el desarrollo de las relaciones internacionales, de manera que hoy no pueden resolverse ni entenderse tanto los países como las organizaciones internacionales si no es a través del Derecho Internacional que tiene como fundamento el *ius cogens* nacido y fortalecido de las relaciones diplomáticas sucedidas en el devenir de la historia de las civilizaciones.

La diplomacia desde siempre ha desempeñado tareas de política exterior entre los Estados a fin de resolver los problemas que podían originarse entre sus fronteras como la ocupación del territorio, el saqueo de sus riquezas, esclavos o ganado y que constituían el objetivo principal de sus enfrentamientos bélicos. Los conflictos entre territorios solían resolverse mediante las armas hasta conseguir la victoria, pero a medida que avanza la civilización surgirán las relaciones diplomáticas como una nueva forma de resolver los conflictos antes de llegar a la lucha. La actividad diplomática se realizaba mediante el intercambio de embajadas de negociación, convocatorias de conferencias o en el acuerdo de pactos federales de ofensiva y defensiva.

1.1.1. LOS COMIENZOS DE LA DIPLOMACIA EN LA EDAD ANTIGUA.

La diplomacia es una de las artes más antiguas realizadas por el hombre. Existen pruebas fehacientes en la India, en China o en Egipto donde se practica-

² A. MARESCA, *Teoría e técnica del Diritto Diplomatico. Introduzione alla diplomazia*, Milano, 1986, p. 65.

ban determinadas actividades diplomáticas a través de sus propios dirigentes o sus mensajeros.

Muchos textos egipcios hallados en las pirámides dejan constancia de los contactos pacíficos e intenciones comerciales que mantuvo Egipto con territorios vecinos que comenzaron a formalizarse entre finales del siglo XX y XIX a.C. Para llevar a cabo las relaciones surgió la figura del comisionado que actuaba como portavoz o representante de las embajadas extranjeras ante el rey³.

En el antiguo oriente encontramos el envío de cartas diplomáticas⁴ dirigidas al faraón por los príncipes sirios y palestinos, cuyo contenido esencial consiste en el intercambio de saludos y negociaciones acerca de la celebración de matrimonios y peticiones sobre el envío de ayuda militar, oro y regalos, acompañadas de quejas y denuncias de unos príncipes contra otros.

En el año 1278 a.C. se celebró un tratado entre el faraón egipcio Ramsés II con Khattusil III, Rey de los hititas, para alcanzar la paz entre ambos bandos. La iniciativa de paz partió del rey hitita y tras largas negociaciones trazaron un tratado en una tablilla de plata que ambos reyes refrendaron con cuños y firmas de Estado con la obligación de no agredirse y ayudarse mutuamente. Todas las negociaciones fueron llevadas exclusivamente en nombre del rey y esta práctica oriental será adoptada por Grecia y Roma.

En Grecia encontramos diversas formas de relaciones internacionales. La más antigua fue el “*proxeno*” que consistía en la hospitalidad que ejercía una ciudad sobre otra debiendo moralmente cooperar con ella por todos sus medios a la defensa de sus intereses. Otra institución de carácter diplomático era las “*an-fictionas*” o ligas religiosas que surgían entorno al santuario de cualquier divinidad para deliberar en las solemnidades sobre ciertos asuntos sociales que afectaban a los integrantes de la liga. La tercera forma diplomática fueron los “*pactos y alianzas*”. Los conflictos que surgían entre las *polis* eran resueltos por medio de apoderados especiales o embajadores a los que se les asignaba unos criados y

³ JOSÉ MANUEL GALÁN ALLUÉ, “Aspectos de la Diplomacia del Antiguo Egipto hasta ca.1320 a.C.”, [en línea], en *Sefarad: Revista de estudios hebraicos, sefardíes y de Oriente Próximo*, Año 55, nº 1, Madrid, 1995, p. 126. Disponible en web <http://digital.csic.es/bitstream/10261/19177/1/20091119101339972.pdf> [Consulta: 12 agosto 2013].

⁴ Entre los años 1887-1888 se descubrió en el Palacio de Amenofis el archivo de Tell-el Amarna que contenía la correspondencia de los faraones de la dinastía XVIII, Amenofis III y su hijo Amenofis IV correspondiente a los siglos XV y XIV a.C. Dicho archivo se encuentra actualmente repartido entre los Museos de Londres y Berlín y contiene cerca de 360 tablillas de arcilla que constituye buena base de la correspondencia diplomática de los faraones con los reyes de los demás Estados. *Cfr.*, V. P. POTEMKIN, *Historia de la Diplomacia*, Buenos Aires, 1944, vol. I, p. 20.

una cierta cantidad de dinero llamado “viático” para su mantenimiento. A los embajadores se les entregaba unas cartas de recomendación (símbolos) y unas instrucciones en las que se fijaban los objetivos de su misión escritas sobre una credencial compuesta de dos hojas juntas llamadas diploma, de donde procede el término diplomacia.

Al llegar los embajadores a su destino se dirigían a la autoridad de la ciudad encargada a la que presentaban sus credenciales. Por lo general, solían hacerles una buena recepción con honores: se les ofrecían regalos y eran invitados a espectáculos teatrales y juegos. Después intervenían ante el órgano supremo de la *polis*, el Consejo o la Asamblea Popular en la que informaban sobre el objetivo de su misión dando pie a un debate público. Si las pretensiones de los embajadores eran aceptadas por la Asamblea se les entregaban recompensas honorarias entre las que sobresalía por ser de mayor dignidad la guirnalda de laurel y también se les invitaba a comer. Para el caso de aceptar un acuerdo, se imponía a cada parte la obligación de escribir su contenido y juramentos en una columna de piedra que se guardaba en cualquiera de los templos principales. Si el tratado se incumplía por alguna de las partes, se daba por derogado y se destruía la columna donde había sido escrito el texto y el juramento.

En Roma encontramos un vestigio de los embajadores, llamados desde tiempo inmemorial *feciales*, cuyo cometido era resolver los pleitos y malentendidos que podían surgir entre las tribus, así como declarar la guerra. Después las embajadas se denominaron legaciones y los embajadores podían ser llamados *legati*, *oratores* y *caduceatores*. Debido a la importancia que se les atribuían a sus funciones su nombramiento correspondía al Senado. Las embajadas estaban compuestas como mínimo de tres personas entre las que destacaba el jefe o presidente de la embajada (*princeps legationis*) y sus miembros estaban protegidos por la ley y la costumbre.

El signo que identificaba a los embajadores era una sortija de oro que les daba derecho a viajar gratis y a recibir en el camino todo lo necesario, además del viático que se les asignaba para su manutención. Solían ir escoltados por buques de guerra y les acompañaba un numeroso séquito de sirvientes compuestos entre otros: de secretarios, intérpretes, panaderos, pasteleros, etc., provistos de todos los enseres necesarios para el viaje. Al finalizar la misión debían hacer un informe sobre su actuación (*legatione refere*) ante el Senado quien además gozaba del derecho de despachar y recibir embajadas.

Las legaciones amigas que llegaban a Roma eran recibidas por el *cuestor* quien las acompañaba a una distancia respetuosa procurándoles la mejor aten-

ción. Eran acogidos en los mejores edificios, se les invitaba a las representaciones teatrales y del circo reservándoles los lugares de mayor honor. Al final de su embajada se les hacía entrega de regalos y en alguna ocasión se les levantaba incluso estatuas dependiendo de la importancia del embajador. Por su parte también los embajadores hacían regalos de grandes sumas de dinero al erario público o en forma de objetos de oro o plata.

En el Imperio Romano los oficios de abogado, retórico y diplomático gozaban de gran consideración entre los jóvenes ya que ofrecían muy buena posición social y considerable fuente de ingresos económicos. Para atender a la demanda se habían constituido escuelas de retórica y diplomacia en las que se preparaban a los futuros juristas y diplomáticos en la ejercitación de discursos y aprendizaje de la historia y la filosofía. Progresivamente, se irán creando ciertas normas o *praecepta* entorno a la redacción de discursos y la manera de pronunciarlos que formalizaran la etiqueta diplomática cuyo incumplimiento será considerado de grave infracción y ausencia manifiesta de formación en escuela del arte diplomático.

Para facilitar la formación de los futuros legados se confeccionaron manuales sobre el arte retórico y diplomático, donde se abordaban las reglas del discurso cuya finalidad es la persuasión y en consecuencia debía: agradar y seducir por el exordio; convencer por la confirmación y conmovier y arrebatar por la peroración. Por lo general, el discurso no debía rebasar los 200 renglones⁵. Un ejemplo de discurso lo encontramos en Dión Crisóstomo (ca. 40-120 d.C.) en su intención de restablecer la amistad entre las ciudades de Prusa y Apamea:

“Pensad solamente, ciudadanos, en lo agradable que es, al viajar por las tierras de vuestros vecinos, encontrar amigos en lugar de enemigos, gozar de hospitalidad, participar juntos en las fiestas religiosas, en los espectáculos y oraciones, en vez de cubrirse de mutuos oprobios e injurias... Las palabras injuriosas sólo cuadran a los hombres desvergonzados, pero son impropias de gentes nobles y de ciudadanos inteligentes”⁶.

⁵ ALFREDO COSSON, *Trozos selectos de literatura, y método de composición sacados de autores argentino y extranjeros*, Nueva York, 1870, vol. I, p. 33. [Consulta: 2 de enero de 2013]. Disponible en: <http://books.google.es/books?id=MmMNAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=alfredo+cosson&cd=1#v=onepage&q&f=false>

⁶ *Discurso cuadragésimo de Dión Crisóstomo*. Citado por V.P. POTEMKIN, *op. cit.*, pp. 94-95.

1.1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA DIPLOMACIA DURANTE LA EDAD MEDIA.

Durante el período de la Edad Media la diplomacia sirvió para el desarrollo de los estados feudales surgidos de las ruinas y descomposición del Imperio Romano a partir de la invasión de los bárbaros pero, a la vez, servirá de instrumento de política unificadora entre las monarquías absolutistas que surgirán durante este período en la que ejercerá un papel preponderante la Iglesia a través de los legados pontificios.

Los pueblos bárbaros también copiaron las viejas usanzas de la diplomacia romana. En la Corte bizantina sus embajadores eran recibidos con cautela en la frontera y, en concepto de guardia de honor, les acompañaban expertos agentes por las sendas más tortuosas hacia Constantinopla para disuadirlos de cualquier pretensión conquistadora. Al llegar a la ciudad, el emperador les hacía un recibimiento con la intención de deslumbrarles y enseñarles todo su poder tras presentar sus cartas credenciales. Se les enseñaba el espesor de las murallas de defensa y el poderío militar. Para ello usaban estratagemas, como por ejemplo, hacer desfilar al ejército varias veces ante los embajadores cambiando su vestuario y armamento para causar mayor estupor. También se celebraban fiestas en su honor. Finalmente, se les despedía acompañados de trompetas y banderas desplegadas. Realmente los embajadores se iban asombrados y perplejos de su recepción en Constantinopla. El ceremonial bizantino se convirtió en ejemplo solemne y deslumbrante para la recepción de embajadores.

En el siglo X Luitprando fue a Constantinopla como legado de Berenguer, Rey de Italia, para establecer relaciones de amistad con Bizancio y formalizar su consolidación mediante el casamiento del hijo de Otón con la Princesa bizantina Teotana. En su informe acerca de su embajada dejó constancia del extraordinario lujo con el que fue recibido por la corte del emperador:

“Ante el trono del emperador había un árbol de oro en el que trinaban y revoloteaban pájaros de oro. A ambos lados del trono había leones de oro, o tal vez, dorados, que movían la cola y rugían [...] Después de postrarse ante el emperador con arreglo a la etiqueta, volvió a levantar la cabeza vio con asombro que el trono y el emperador llevaba otro rico vestido [...] Fue invitado a un lujoso banquete, durante el cual dieron espectáculos de magia y acrobacia”⁷.

En la transmisión de la diplomacia romana no solo intervinieron los reinos bárbaros también desempeñó un papel preponderante la curia papal en sus pro-

⁷ V. P. POTEKIN, *op. cit.*, pp. 114-115.

gresivas legaciones que abarcaron inicialmente aspectos de orden eclesiástico y se ampliaron en sus intervenciones políticas como medio de unificación y pacificación entre los Estados⁸.

1.1.3. EL SURGIMIENTO DE LAS EMBAJADAS PERMANENTES EN LA EDAD MODERNA.

El origen de las embajadas y nunciaturas permanentes está en el surgimiento del Estado Moderno y en la necesidad de atender unas relaciones internacionales más intensas, complejas y estables. Aunque la diplomacia es tan antigua como los pueblos mismos, sin embargo un rasgo muy singular que distingue a la actual de la diplomacia antigua y media es su carácter permanente como bien apuntó REDSLOB⁹.

En el desarrollo de las relaciones diplomáticas antiguas y medievales encontramos representaciones y contactos ocasionales entre culturas, pueblos, monarcas y príncipes a través de enviados que carentes de especialización no llegaron a un estatuto de permanencia hasta los albores del siglo XV, con la excepción de la misión eclesiástica-diplomática de carácter permanente que encontramos en los apocrisarios que mantuvo en la corte bizantina el papado medieval. Pero dado el carácter espiritual que tenía esta legación no podemos identificarlos con los enviados diplomáticos de la época, como tampoco con los legados pontificios cuyo nombramiento no fue común antes de la reforma gregoriana.

En el inicio del establecimiento de las embajadas permanentes, no se preveía ningún acto formal o *via facti* que determinara su constitución como tal. El establecimiento surge por la prolongación del tiempo de la misión de los embajadores, que debían permanecer en su destino para consolidar las relaciones y garantizar los intereses ante los grandes cambios políticos que encontramos al final de la Edad Media; y que abren paso a los criterios del nuevo Estado caracterizado por la permanencia y estabilidad mediante la soberanía e independencia. De este modo el príncipe pasa a ser independiente y se sustrae de la autoridad del imperio tomando en su reino un lugar reservado.

En el establecimiento de las embajadas permanentes no puede olvidarse la actividad de los *Procuratores in Romanan Curiam* a los que podemos considerar como los predecesores directos e inmediatos de los actuales embajadores

⁸ Fue el Papa León I “El Grande” (440-461) quien logró desistir a Atila de su propósito de marchar sobre Roma.

⁹ ROBERT REDSLOB, *Histoire des grans principes du troit des gens. Depuis l'antiquité jusqué la veille de la grande guerre*, Paris, 1923, p. 73.

permanentes que actuaban como agentes semidiplomáticos de las corporaciones y los príncipes durante los siglos XIII al XV.

Durante la Edad Media la Curia romana se convirtió en el centro principal de la diplomacia ya que por ella circulaban representantes de los monarcas y órdenes religiosas que defendían los intereses de sus señores y sus instituciones ante la administración papal. Su papel era tan importante que con el tiempo fueron adquiriendo un carácter permanente en esta corte entre finales del siglo XIII y principios del XIV. De este modo la Corte papal se convirtió en la mejor escuela de aprendizaje para las funciones diplomáticas y que procedían en buena parte de la herencia de las prácticas diplomáticas del mundo antiguo y de la Cancillería imperial romana¹⁰.

El primer procurador del que tenemos noticias, que permaneció por largo tiempo en la curia defendiendo los intereses de varias órdenes religiosas, fue Petrus de Assisi que permaneció allí durante treinta y tres años, entre 1241 a 1274. Si bien el primer representante de un príncipe en la Corte papal no aparecerá hasta 1276, cuando el Rey de Sicilia, Carlos de Anjou, nombra al Canónigo Petrus de Latyra como procurador suyo ante aquella corte donde permanecerá hasta el año 1285, cuando fallece el monarca¹¹.

La aparición de los procuradores en Roma demuestra la importancia que adquieren la defensa de los intereses en la política y el derecho de los territorios y sus dirigentes, para lo cual la presencia de estos representantes era de gran relevancia. Los *Procuratores in Romanan Curiam* eran representantes jurídicos, cuyas competencias y funciones se regían por los principios del mandato y los poderes que se les conferían en él, por lo general muy amplios. Entre sus competencias y funciones se encontraba el velar por los intereses del reino frente al diezmo eclesiástico, procurar la expedición de Bulas y dispensas, y conseguir los encargos concernientes a la Cancillería. Pero también podían intervenir en otros asuntos de mayor calado como era el colaborar con los embajadores extraordinarios cuando eran enviados a la Corte pontificia. La actividad de los *Procuratores in Romanan Curiam* estuvo regulada por numerosas constituciones papales y prescripciones de la propia Chancillería romana según la cual los procuradores debían ser juristas familiarizados por la curia, de conducta irreprochable, debían prestar juramento de lealtad a quienes representaban y comparecer per-

¹⁰ Para Gentile, el uso de los legados pontificios fue copiado de los *legati* romanos, que a su vez fue imitado por las cortes europeas. Puede consultarse su obra: ALBERICO GENTILE, *De legationibus*, libri tres, Londini, 1585.

¹¹ LUIS WECKMANN, “Origen de las misiones diplomáticas...”, *op. cit.*, pp. 281-282.

sonalmente ante los tribunales. Tenían un salario fijo, gozaban de ciertos privilegios diplomáticos y cierto trato familiar en la Corte pontificia.

Pero estos procuradores, aunque se aproximan mucho a los embajadores de la Edad Media, no deben confundirse con los embajadores modernos, en cuanto que si bien eran mandatarios y actuaban en representación para los asuntos jurídicos, en cambio no se dedicaban por completo como los embajadores modernos a las labores diplomáticas, por lo que pueden considerárseles como los predecesores más inmediatos y directos.

A finales del Medievo procurador y embajador, procurador y nuncio y procurador y orador, eran títulos que se habían convertido en sinónimos. De hecho las mismas fórmulas del mandato romano llegaron a servir indistintamente para acreditar a los embajadores o procuradores. Sus soberanos le daban “*plenam ac liberam potestatem, mandatum plenum, plenius et plenissimum*” como queda reflejado en un documento oficial del siglo XV¹².

No puede negarse la influencia que ejerció la Iglesia en la actividad diplomática desde el Medievo, cuya práctica estuvo en gran medida en manos del alto clero¹³. Así pues, llegados a los comienzos de la diplomacia moderna lo más común entre el séquito de las embajadas es ver a algún miembro eclesiástico, bien prelado o jurisconsulto, puesto que entre los teóricos de la diplomacia encontramos hasta el siglo XVI quienes insisten que a la hora de elegir embajadores se escojan entre aquellos que conozcan las ciencias sagradas y a ser posible teólogos de gran talla «*Necessariam putamus esse scientiam sacrarum, divinarumque literarum...legatum volumus in primis divinae scientiae laudem esse adeptum*»¹⁴.

La diplomacia, desde sus comienzos, siempre tuvo un carácter religioso que duró hasta el siglo XVII. Este carácter le vino heredado de la diplomacia antigua, rodeada de ritos y ceremonias paganas. De tal modo que los tratados más importantes se concluían con la mediación del Papa, de los concilios o en un lugar sagrado. Los tratados solemnes se promulgaban en el coro iluminado de una catedral y un prelado auspiciaba las entrevistas de los embajadores. Los obispos presidían las embajadas más importantes. Antes y después de la discusión en torno a los diversos puntos del tratado se hacían oraciones, se celebraba

¹² LUIGI OSIO, *Documenti diplomatici tratti dagli archivi milanesi*, III, Milán, 1872, Núm CCLX, 30 de abril de 1443, p. 288.

¹³ *Vid.*, GUGLIELMO AUDISIO, *Idea Storica E Razionale Della Diplomazia ecclesiastica, Diplomazia ecclesiastica*, Roma, 1864, p. 126; FEDERICO CICCAGLIONE, *Manuale di storia del diritto italiano*, vol. II, Milan, 1901, p. 311.

¹⁴ OTTAVIO MAGGI, *De legato*, Venecia, 1566, fols. 31v-32.

la misa, se comulgaba y después los negociadores juraban sobre la cruz y el Evangelio la observancia fiel del tratado concluido como medio de sacralizar el acto¹⁵.

1.1.3.1. LA PRIMERA EMBAJADA PERMANENTE.

Según WECKMANN¹⁶ fue en la Italia del “*quattrocento*” donde surgieron las primeras embajadas permanentes y en concreto con el duque de Milán Francisco Sforza, a quien se le atribuye haber instituido la primera embajada permanente. Sforza, considerado como uno de los mejores diplomáticos de su época, aprovechó las ligas de los estados italianos para beneficiar la hegemonía política de su familia. Para llevar a cabo sus propósitos procuró la alianza con el señor de Florencia, Cosme de Medicis, mediante su representante Nicodemo de Pontremoli en torno al año 1450 por lo que podemos considerarle como el primer titular de la primera embajada permanente en la historia de la diplomacia en cuanto que ejercerá su cargo de forma ininterrumpida durante más de 22 años y sin que dicha embajada careciera de titular. Por lo que cabe considerar esta Embajada de Milán como la primera permanente en la Historia de la Diplomacia generalizándose en años posteriores a 1450, su implantación en los territorios de la península itálica para pasar de aquí al resto de Europa.

Frente a lo que opinan y defienden otros autores, no puede atribuirse a Venecia el comienzo de las embajadas permanentes, puesto que las misiones enviadas a ella no duraban más de dos o tres años, aunque no se pueden negar las técnicas refinadas que aportó la diplomacia veneciana a la diplomacia moderna y el florecimiento que tuvo esta embajada con la aparición de las embajadas permanentes.

La embajada permanente nacida en Italia comienza a extenderse por el resto de Europa mediante el envío de representantes diplomáticos italianos a algunas cortes. De este modo, comprobamos que Francisco Sforza no fue solo el fundador en Milán de la primera embajada permanente italiana, sino que también fue el primero que estableció la primera embajada permanente en Europa. En 1460 envió a Próspero Camogli a la corte francesa, cerca del futuro Luis XI, donde tras permanecer un año fue sustituido por Jacobo di Pavia (1461-1463), Alberigo Maletta (1463-1465) haciéndose permanente sin interrupción. A esta

¹⁵ FRANTZ FUNCK-BRENTANO, “Le caractere religieux de la diplomatic du Moyen Âge”, en *Révue d'histoire diplomatique*, I, (1887), Paris, p. 118.

¹⁶ LUIS WECKMANN, “Origen de las misiones diplomáticas permanentes”, [en línea], en *Foro Internacional, El Colegio de México, vol. 1, oct-dic., núm. 2* (1960), pp. 268-298. [Consulta: 15 de mayo de 2013]. Disponible en web: <http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/22810/1/01-002-1960-0268.pdf>

embajada en Francia se le añadirá, en 1464, la de Alfonso de Silva, que es enviado a la Corte parisina por el Rey Fernando el Católico como orador residente convirtiéndose en el primer embajador permanente no italiano¹⁷. De igual modo, dado el talento diplomático de nuestro rey católico, también envía en 1487 ante la Corte inglesa a Rodrigo González de Puebla, siendo el primer embajador permanente español acreditado en Londres¹⁸.

El Papado es la única gran potencia italiana que a finales del siglo XV no había establecido de forma general las nunciaturas permanentes, en cuanto que sus legados, con excepción de los *legati nati*, tenían la mayoría de las veces condición de extraordinario. Pero la transformación política que está generando el Estado Moderno y la omnipresencia de la soberanía regia en temas que hasta ahora eran competencia de la acción pontificia requiere la participación más frecuente del Romano Pontífice a través de sus legados en orden a asegurar la negociación y la influencia en defensa de sus intereses, frente a la modernización que experimentará la monarquía y la nueva imagen de poder que reclama, frente a determinadas esferas supraestatales e infraestatales con las que convivió y perdió parte de su soberanía en épocas pasadas¹⁹. De este modo se va a intensificar la actividad de los legados a partir del siglo XV, como síntoma del crecimiento del poder del monarca, lo que provocará la consolidación de la representación pontificia por medio de la nunciatura permanente. En opinión de algunos estudiosos²⁰, fue el Papa León X (1475-1521) quien estableció en 1513 la representación permanente del papado en las cortes extranjerías, creando las nunciaturas y nombrando a los primeros nuncios en la corte imperial, en Francia y en Inglaterra.

Más tarde los países del Norte y Este de Europa comenzarán a enviar representantes permanentes a las cortes alcanzando la diplomacia la institución de embajadas permanentes tras la firma de los tratados de Westfalia y como consecuencia lógica de la transformación política que ha generado el nacimiento del

¹⁷ O. KRAUSKE, *Die Entwicklung der ständigen Diplomatie*, Leipzig, 1885, p. 134. Citado por LUIS WECKMANN, "Origen de las misiones diplomáticas...", *op. cit.*, p. 286.

¹⁸ GARRETT MATTINGLY, *Catalina de Aragón*, Madrid, 1998, p. 41.

¹⁹ REGINA MARÍA PÉREZ MARCOS, "La Modernización institucional de la monarquía bajomedieval castellana: elaboración de una imagen", [en línea], en *Revista de Derecho Político*, núm. 38, Madrid, 1994, pp. 243-44. [Consulta: 24 de junio de 2014]. Disponible en web: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-1993-38-14070/PDF>. Sobre este tema puede consultarse la obra de la misma autora: *El poder en Castilla a comienzos del Estado Moderno: imagen y realidad*, Madrid, 1991.

²⁰ ANTON PIEPER, *Zur Entstehungsgeschichte der ständigen Nuntiatoren*, Universidad de Harvard, 1894, p. 4; ROBERT F. WRIGHT, *Medieval Internationalism: The Contribution of the Medieval Church to International Law and Peace*, London, 1930, pp. 94-95.

Estado Moderno, lo que conlleva a una nueva forma que dará lugar a la diplomacia moderna²¹.

Pero la diplomacia moderna todavía debe andar un largo camino hasta su configuración plena y actual. Al comienzo de este nuevo período todavía existen pocas normas de Derecho Diplomático en lo referente a los privilegios como a las inmunidades, al personal de las misiones, a la jerarquía y agentes diplomáticos. En este sentido los abusos y violaciones de tales normas eran frecuentes y respondían a los cambios que estaban experimentando la política exterior. Poco a poco, y de forma consuetudinaria, comienzan a desarrollarse unas normas protocolarias *comitas gentium*²² o de cortesía internacional que llegan a nuestros días. Todavía no puede hablarse de carrera diplomática como profesión específica, aunque irán surgiendo las escuelas y academias específicas donde se formarán los profesionales y funcionarios diplomáticos. De momento, los embajadores son elegidos y nombrados personalmente por el monarca ante el que responden directamente y sus acompañantes forman parte del séquito cuyos gastos corren a cuenta del erario.

Debido al carácter patrimonialista del Estado que poseían los monarcas absolutistas, el diplomático todavía actuaba como representante del soberano más que como representante del Estado. De este modo, sus funciones traspasan la negociación y la información al propio soberano, y con frecuencia lo vemos aun intervenir activamente en la corte buscando en los diferentes grupos o facciones apoyo a los intereses políticos, económicos y religiosos de sus monarcas.

Entre los embajadores y legados extraordinarios medievales y los de carácter permanente encontramos una evolución y diferencia notable. Por una parte, los extraordinarios eran enviados con fines muy concretos y delimitados por las facultades que se les confería en el mandato pudiendo distinguir: embajadas de cortesía, de negociaciones o de aclaraciones²³. En cambio, en las emba-

²¹ En el relato de algunos viajeros queda constancia el uso creciente en las relaciones diplomáticas entre Estados de embajadas permanentes, como factor que contribuirá al surgimiento del nuevo modelo de Estado; como también de la práctica habitual de los embajadores en redactar un informe o memoria para enviarlo al Consejo de Estado al término de su misión, dando buena cuenta de todo lo sucedido en ella. *Vid.*, CARLOS PÉREZ FERNÁNDEZ-TURÉGANO, “La administración de justicia en la España de los Austrias a la luz de los relatos de los viajeros extranjeros” en CONSUELO MAQUEDA (coord.), *La Monarquía y sus visitantes. Siglo XVI al XIX*, Madrid, 2007, pp. 81-122.

²² De este principio surgirán numerosas reglas de Derecho Internacional que aunque no derivan del Derecho natural ni están consignados en convenios, se dice que se observan *ob comitatem*, es decir por afabilidad con ocasión de las visitas de soberanos, recibimiento de agentes diplomáticos o por los deberes que impone la civilización. La observancia de las reglas de la *comitas gentium* constituye, según Pascual Fiore (1837-1914) un deber moral de los Estados.

²³ A. SCHAUBE, *Zur Entstehungsgeschichte der ständigen Gesandtschaften*, en *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung*, X 1889, p. 540.

jadas y nunciaturas permanentes confluían los tres tipos de embajadas a la vez, además de otras funciones entre las que destacaba principalmente la de informar puntualmente cuanto sucedía incidiendo con ello en las decisiones políticas internacionales.

1.2. HACIA UN DERECHO CONSUECUDINARIO DIPLOMÁTICO INTERNACIONAL.

Las relaciones diplomáticas han ido evolucionando a la par que las sociedades humanas, de manera que a medida que surgió la necesidad de relacionarse y comunicarse se originaron unas prácticas diplomáticas que fueron el sustrato y fundamento de la positivización del Derecho consuetudinario diplomático internacional.

Desde la remota antigüedad hasta el establecimiento de las embajadas y nunciaturas permanentes, la diplomacia se caracterizó por ser excepcional, extraordinaria, ambulante y limitada por las tareas y funciones que debían realizar los enviados junto a los inconvenientes añadidos de viajes, alojamientos, lenguas y culturas. En esta etapa la diplomacia carecía de organización y de normas básicas que regularan su praxis y funcionamiento.

Evidentemente, la diplomacia actual presenta sustanciales diferencias de aquellas "prácticas diplomáticas" originarias de las comunidades primitivas. Sin embargo, hoy, como ayer, las relaciones diplomáticas forman, junto con la guerra, el comercio y la comunicación, el sustrato esencial de una sociedad internacional cuyo entramado de relaciones y actores, ha experimentado una constante y creciente complejidad a lo largo de la historia.

Desde el momento que la diplomacia dejó de ser una relación arbitraria y ocasional para convertirse en una relación internacional regulada jurídicamente, en la que se atribuye derechos y se asumen obligaciones entre los Estados, resulta ineludible admitir que sólo pueden aceptarse como diplomáticas determinadas actuaciones entre aquellos actores que gozan de subjetividad y capacidad según el Derecho Internacional. Pero no solo los Estados sino también aquellos que gozan de capacidad jurídica como las Organizaciones o los pueblos y movimientos de liberación²⁴.

²⁴ En cambio las ONG, las empresas multinacionales o cualquier otra clase de actores que no gozan de tal reconocimiento de capacidad jurídica internacional carecen de competencias diplomáticas a ésta escala, ya que no poseen plena subjetividad y capacidad jurídica internacional y por tanto no pueden ser equiparadas con los Estados o cualquier OI.

1.2.1. DESDE LA DIPLOMACIA PERMANENTE HASTA EL CONGRESO DE VIENA.

A partir del siglo XV, cuando la diplomacia empieza a convertirse en permanente como consecuencia de la aparición de los modernos Estados europeos, las nuevas condiciones políticas y económicas necesitaran de la institucionalización de unos órganos de representación permanente que faciliten la comunicación y diálogo ante los monarcas de terceros países. De este modo se establecen las embajadas y nunciaturas de forma permanentes para atender desde las relaciones diplomáticas las necesidades políticas y eclesiásticas que surjan. Para llevar adelante este cometido se irá configurando progresivamente un cuerpo de agentes especializados que dependerán de la Secretaría de Estado, antecedente histórico del actual Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Secretaría de Estado Vaticana.

Durante la vigencia de la monarquía absolutista, los agentes diplomáticos eran enviados y actuaron siempre en representación y acreditación personal del soberano más que como representante del Estado. Los agentes diplomáticos son elegidos por sus cualidades humanas e intelectuales para el buen desempeño de la misión que se les confía. Inicialmente se suelen designar eclesiásticos en función del conocimiento teológico y del latín que poseen²⁵, dado que es la lengua oficial por antonomasia en las relaciones diplomáticas. Después el nombramiento se irá desplazando hacia hombres nobles y laicos atendiendo a sus méritos y formación académica. Su elección corresponde al monarca ante el que responden directamente. Pero todavía no puede hablarse de profesión específica ni de carrera diplomática.

Los agentes diplomáticos comienzan a ampliar sus funciones de negociación puntual y de información al soberano a través de una presencia más activa en la corte en la que se encuentra acreditado. Entre sus funciones se encuentran buscar apoyos e influencias en los diversos grupos o facciones que existen en la

²⁵ Con motivo de la muerte del Rey don Juan fueron varias las embajadas que se enviaron a su hijo el Rey Don Enrique III de Castilla y León (1379-1406) para mostrar condolencia y disposición a las que también respondió agradecido el monarca. En todas las embajadas se designaba como representante a algún prelado acompañado de algunos nobles. Así en la embajada del Rey don Carlos de Francia estaba formada por un obispo de muy gran linaje, un caballero noble y un secretario. El Rey don Enrique mandó al arzobispo de Santiago para que respondiese por él. También fue enviado Mosen Jira de Caralata, embajador del Rey don Juan de Aragón. Del mismo modo Don Juan, duque de Alancastre, hijo del Rey de Inglaterra envió al Rey Don Enrique por embajadores al Obispo de Aques, a Mosen Juan Treuilo y a otro hombre principal de Bayona. *Cfr.*, PEDRO BARRANTES MALDONADO, *Crónica del Rey Don Enrique Tercero deste nombre en la Casa de Castilla y de Leon*, Madrid, 1868, pp. 22-25.

corte para la defensa de los intereses políticos y económicos de su monarca. De este modo el agente diplomático pasa de la mera observación a la acción con una considerable autonomía funcional.

Durante este período existen pocas normas que regulan el Derecho Diplomático, entre las que encontramos aquellas que cuidan de algunos privilegios e inmunidades que gozan los embajadores, nuncios y el personal que les acompaña en las misiones. Pero a pesar de estar codificadas en leyes y reglamentos, era habitual su abuso y violación debido a los giros que tomaba la política exterior y a los conflictos internos que se ocasionaban con su aplicación en la Corte.

En este contexto descrito comienzan a desarrollarse unas normas protocolarias conocidas como “*Comitas Gentium*” o de cortesía internacional, que se generalizan y recogen en reglamentos y etiquetas cortesanas llegando a alcanzar el estatus de norma jurídica en cuanto que a la repetición de actos se ha añadido el convencimiento de que obligan jurídicamente. Precisamente una fracción considerable de normas relativas al Derecho Diplomático, han surgido por medio de la transformación de los usos sociales en costumbres jurídicas.

1.2.1.1. EL CONGRESO DE VIENA DE 1815.

El Congreso de Viena celebrado el 19 de marzo de 1815, tuvo como origen el Tratado de París de 30 de mayo de 1814 por el cual terminaba la guerra entre Francia y la Sexta Coalición formada por Gran Bretaña, Rusia, España, Austria, Suecia, Portugal y Prusia forzando la abdicación de Napoleón I y se establecía la monarquía en la figura de Luis XVIII.

El Congreso de Viena fue convocado con el objetivo de restablecer las fronteras de Europa trastocadas tras la derrota de Napoleón y asegurar el equilibrio de poder que evitase otra serie de conflictos armados como fueron la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas. Asistieron los monarcas desposeídos por Napoleón Bonaparte y se formó un comité con representación de las cuatro potencias aliadas: Francia, España, Portugal y Suecia. Los ministros plenipotenciarios representantes de los Estados se reunieron desde el 1 de octubre de 1814 al 9 de junio de 1815.

A este Congreso fue enviado por el Papa Pío VII, como Ministro plenipotenciario, el Cardenal diácono Ercole Consalvi²⁶, con la intención de mediar en

²⁶ Nació en Roma el 8 de junio de 1757, en el seno de una familia noble descendiente de los Brunacci de Pisa. A la muerte de su padre, Mario Consalvi, marqués de Toscanella en 1763, fue confiado su cuidado al Cardenal Andrea Negroni. Realizó sus estudios en los Padres Escolapios y años más tarde ingresaría en el Seminario de Fracati. En 1776 le confrieron las órdenes menores y pasó a la Academia Pontificia Eclesiástica donde realizó sus estudios de jurisprudencia hasta conseguir el doctorado en los estudios de Dere-

la recuperación del poder político. En fecha anterior ya había sido designado por el mismo pontífice como legado para viajar a París²⁷ y realizar una de las principales tareas diplomáticas de la época que se fijaría finalmente en el Concordato de 1801 y donde quedarán pactadas al menos ciertas garantías civiles para la Iglesia. Entre las que destaca la declaración que el Catolicismo, que si bien era la religión de la gran mayoría de los franceses, ya no era la religión oficial del Estado extendiéndose la tolerancia religiosa a los judíos y protestantes²⁸. Con la Revolución Francesa el poder temporal de la Iglesia y su capacidad de autonomía había quedado muy reducido perdiendo finalmente hasta sus Estados Pontificios.

En esta importante ocasión y tras diversos contactos en París y Londres, llegó a Viena el 2 de septiembre de 1814, el Cardenal Consalvi instalándose modestamente en la nunciatura y bastante desprovisto de dinero, ya que por entonces la Santa Sede no tenía recursos ni para sostener al Papa. Fueron acreditados más de 200 diplomáticos entre los que se encontraban además de los grandes reinos, los pequeños Estados Italianos, ciudades libres alemanas, las órdenes militares, cámaras de comercio europeas e innumerables asociaciones. En aquella convención cada cual lució sus trajes y uniformes con grandes galas y condecoraciones, joyas, relucientes espadas y criados con librea con la que distinguían la jerarquía social de sus dueños.

El Congreso se realizó principalmente a través de conferencias bilaterales entre diplomáticos interesados en cuestiones específicas que por medio de banquetes, cenas y bailes de gala se reunían de modo informal y de donde surgían reuniones o pequeños grupos de trabajo, para llegar a acuerdos o defender intereses concretos que luego se plasmaban en pactos con otros interesados. De aquí el dicho popular, que decía «el Congreso baila, pero no marcha», por las cenas y recepciones que giraban en torno al mismo. Debido a las estrecheces económicas y pocos recursos con los que contaba el Cardenal Consalvi, no pudo ofrecer grandes recepciones a diferencia de otros delegados y ministros llegados para el Congreso, como Talleyrand, delegado de Luis XVIII, que no escatimó banquetes, bailes ni recepciones para ganarse a la nueva élite europea. Durante las negociaciones el Cardenal Consalvi pudo comprobar por sí mismo como la

cho Civil y Canónico en la Universidad *La Sapienza* en 1789. Debido a su formación y la protección que tenía pasó a servir en la Curia papal donde llegó a ocupar el puesto más relevante: en el consistorio de 11 de agosto de 1800 fue nombrado Secretario de Estado de la Santa Sede y Cardenal diácono de *Sant'Agata dei Goti*, aunque no llegó a ser ordenado sacerdote ni obispo. Murió en Roma el 24 de enero de 1834.

²⁷ Véase en el apéndice de ilustraciones.

²⁸ Véase en el apéndice documental, Documento nº 18.

Iglesia había perdido posición en el panorama político, ya que fue considerado como ministro de un pequeño Estado sin poder ni influjo. Así lo expresó en sus conversaciones durante el Congreso de Viena cuando al manifestar que “Quantunque il Papa como Sovrano Temporale sia assai inferiore in forza e potenza quiasi a tutti gli altrii Principio, puere a riguardo della sua dignità Spirituale... si è risolto di meterlo nella prima Clasee, insieme con gl’Imperatori e on i Re”²⁹. Gracias a sus cualidades diplomáticas de ingenio tenacidad y habilidad, pudo reivindicar los derechos del Soberano Pontífice y convencer a las potencias vencedoras que devolvieran los Estados Pontificios casi por completo y resurgiera el prestigio de la diplomacia pontificia³⁰.

Con los acuerdos del Congreso se procuró el establecimiento del absolutismo a fin de combatir el liberalismo heredado de la Revolución Francesa y al que consideraban “factor de desorden y perturbador de la paz”. Sin embargo, nada se pudo hacer por evitar la difusión de las ideas liberales y socialistas que traerán consigo las revoluciones de 1830 y de 1848 alterando gravemente el concierto absolutista permanente que intentó hacer el Congreso de Viena con la idea de crear un equilibrio de poder que evitó sin duda grandes guerras en Europa hasta la Primera Guerra Mundial.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos del Cardenal Consalvi, el Congreso de Viena en atención a los intereses políticos, la Iglesia católica se tuvo en cuenta en la medida en que pareció imprescindible como apoyo al orden político deseado. Por este motivo la Restauración permitió la devolución al Papa de los Estados de la Iglesia con ligeras modificaciones fronterizas, sin embargo nada se hizo ni se dijo por devolver y restituir los bienes confiscados ni los señoríos secularizados. Con todo el poder político autónomo de la Iglesia quedará aniquilado definitivamente a partir de la Revolución Francesa y por el avance del secularismo. No obstante, el reconocimiento del Papado como poder soberano por parte de los Estados modernos posibilitará gran número de acuerdos de Derecho Público que se plasmarán en concordatos con gran relevancia para el futuro. De este modo la Iglesia, es tenida en cuenta como soberana, de un poder espiritual más que del poder político que ostentó en el pasado, ahora su soberanía era de un poder casi puramente espiritual. Estos tratados tuvieron una importancia inestimable para la aclaración de este concepto y para su reconocimiento progre-

²⁹ Nota de 21 de diciembre de 1814 de la conversación con el Conde de Tour. *Cfr.*, E. CONSALVI, *Il Congresso di Vienna del 1815 e la Precedenza dei Rappresentati pontificii nel corpo diplomatico*, Roma, 1899, p. 6.

³⁰ El art. 103 de la Paz de Viena restauraba a la Iglesia la posesión de los distritos de Camerino, Benevento y Pontecorvo y las legaciones de Rávena, Bolonia y Ferrara, con la excepción de una pequeña franja de este último territorio.

sivo, aunque lento, en la política activa, especialmente dentro del poderoso sentimiento nacional y nacionalista que perdurará a lo largo de todo el siglo XIX.

El Cardenal Consalvi, de vuelta a Roma, se convirtió en el líder de los reformistas y moderados dentro de la Curia vaticana, estableciendo medidas para recuperar la brillantez de la Corte romana sin que apareciera separada o autónoma del gobierno de la Iglesia. A la cabeza de la corte aparecieron dos importantes figuras: el Cardinale Prefetto dei Palazzi Apostolici y el Maggiordomo, a los que seguían otros oficios como: el Maestro de Cámara, el Maestro de la Casa del Sacro Palacio Apostólico, el Maestro de Ceremonias, el Maestro del Sacro Hospicio, el Maestro Ostiario di Virga Nubea... Se restauraron los antiguos símbolos y ritos medievales entre los que resaltan la práctica de llevar al Papa coronado con la tiara en la silla gestatoria, llevado por portadores acompañado de servidores con *flabelli*³¹ para subrayar la categoría del *Servus servorum Dei*. En consecuencia, la corte continuó favoreciendo la presentación del Papa como arquetipo de una unidad esencial y primordial de la cultura europea³².

En el Congreso de Viena además de los territorios se discutieron cuestiones relativas a la clasificación de jefes de misiones diplomáticas. Dentro de este contexto se emite el *Reglamento de Categorías de los Agentes Diplomáticos*, firmado en Viena el 19 de marzo de 1815 por los ministros plenipotenciarios de las ocho potencias europeas: Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, que determinaba en su art. 1 que eran tres las categorías de representantes diplomáticos citados en el siguiente orden jerárquico:

- a) Embajadores, Legados y Nuncios.
- b) Enviados y Ministros Plenipotenciarios, acreditados ante el Soberano.
- c) Encargados de Negocios, acreditados cerca del Ministro de Relaciones Exteriores.

El Reglamento también fija las normas que regirían para los honores, ceremonial y etiqueta en el desempeño de la función diplomática, estableciendo que “solo los embajadores, legados y nuncios tienen el carácter representativo” (art. 2). Para definir el orden de precedencia entre los diplomáticos de una misma clase o categoría el Congreso dispuso en el art. IV del *Règlement sur le rang des agenst diplomatiques* que estuviera determinado por la fecha de la notificación oficial de su llegada. De esta manera el decanato recaería sobre el agente

³¹ Los *flabelli* eran abanicos gigantes de plumas de avestruz y de pavo real en cuyo centro se sitúa el escudo pontificio bordado en oro. Su uso es de origen egipcio y se remonta al siglo VI en el ceremonial católico.

³² ANTONIO MANUEL MORAL RONCAL, *Pío VII. Un Papa frente a Napoleón*, Madrid, 2007, p. 50.

diplomático más antiguo. Sin embargo en cuanto a la precedencia, se añadió una regla con cierta indeterminación al señalar “Le présent règlement n’apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape”³³. Con esta disposición a pesar de que el decanato honorífico de los representantes pontificios no se estableció como excepción, ni como principio, se siguió la práctica en el Derecho Diplomático Internacional de seguir confiando la precedencia de los nuncios sobre los embajadores. Así pues, permaneció la costumbre en muchos Estados, especialmente de tradición católica, de considerar al Nuncio como Decano del Cuerpo Diplomático, con independencia de la antigüedad del cargo y de la misma intencionalidad de la Santa Sede que inicialmente procuró que el decanato fuera reconocido de modo expreso.

El Congreso de Viena respetó esta costumbre sin otorgarles ningún privilegio y les reconoció su precedencia sobre los embajadores acreditados. Al mismo tiempo el Papa tampoco consideró que él actuase como un Jefe de Estado que mediante sus legados podía realizar un control independiente y autónomo en las iglesias particulares al margen del derecho, en cuanto que ello supondría una violación del principio internacional de no injerencia de los agentes diplomáticos en los asuntos propios de otro Estado.

Actualmente el decanato se otorga al embajador más antiguo y constituye una situación privilegiada y codiciada por los Estados. No obstante en muchos países que mantienen relaciones con la Santa Sede, se sigue manteniendo la costumbre de conferir el decanato al Nuncio por el hecho de representar al Papa³⁴, mientras que en otros se otorga al Jefe de la Misión más antigua.

Por otra parte, el Reglamento establece el compromiso de los Estados firmantes de adoptar un sistema uniforme para la recepción de los empleados de cada clase (art. 5)³⁵.

Ante pretensiones de los diferentes agentes diplomáticos y las cuestiones que se habían suscitado a menudo y que pudieran suscitarse, el Reglamento

³³ Cfr., CONGRESO DE VIENA, *Reglement du 19 marz 1815 sur le rang entre les agents diplomatiques*, [en línea], art. IV. 2º. [Consulta: 27 de mayo de 2013]. Disponible en web: <http://www.le-prince-de-talleyrand.fr/rang.html>

³⁴ De este modo se evitan también ciertos conflictos y situaciones no deseada como por ejemplo que ocupe la función de Decano, al corresponderle por antigüedad, el representante de un país con el que las relaciones de otros Estados (o incluso del Estado de acogida) sean conflictivas.

³⁵ Reglamento de Categorías entre los Agentes Diplomáticos. ALEJANDRO DEL CANTILLO, *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los Monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, 1843, pp. 775 y ss.

fijaba en su articulado una serie de medidas y aclaraciones que servirán para regular el ceremonial, la etiqueta y el protocolo, sin que afecte a la naturaleza de la diplomacia.

Una de las medidas era establecer que los embajadores, legados y nuncios corresponden a la primera categoría de la clasificación. Según el Reglamento de Viena sólo estos agentes pertenecientes a esta clase tienen el carácter representativo, señalando que no actúan en representación de un soberano sino en representación de la soberanía de un país que es el pueblo mismo, los monarcas son solo mandatarios de su país y se valen para los asuntos exteriores de sus sub-mandatarios que son los agentes diplomáticos. En cuanto a los legados y los nuncios estos son los embajadores del Romano Pontífice. Su misión es eclesiástica y espiritual, y representan al Papa como jefe de la misión católica y no como representante temporal como fue considerado hasta antes de 1871 en que aparece la Ley de Garantías que los priva de éste carácter de soberano temporal. El legado es un embajador extraordinario y el nuncio es un embajador en misión permanente. Los internuncios son representantes del Papa dentro de la segunda categoría de enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de los demás Estados³⁶.

1.2.2. DESDE EL CONGRESO DE VIENA HASTA LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.

Tras el Congreso de Viena se suceden una serie de congresos entre las principales naciones victoriosas de las Guerras Napoleónicas con la finalidad de mantener la paz y hacer respetar los intereses comunes de los signatarios: el Congreso de Aquisgrán (1818); de Troppau (1820), de Liubliana (1821) y Verona (1822).

Entre el 1 de octubre y el 15 de noviembre de 1818 se celebró el Congreso de Aquisgran donde además de tratar las cuestiones de política general también abordó una serie de temas que habían quedado sin resolver en el Congreso de Viena. De entre todos los temas tratados nos interesa especialmente la regulación de los agentes diplomáticos y el establecimiento de lineamientos para la actuación diplomática, etiqueta, precedencia, jerarquías, privilegios e inmunidades de los representantes de un Estado en el exterior.

³⁶ ALICIA CANTO VERA, *La función diplomática*, [en línea], Universidad Autónoma de Baja California, México, 2006, pp. 50 y ss. [Consulta: 16 de marzo de 2014]. En web: https://books.google.es/books?id=XTIfTb0n3VoC&pg=PA54&lpg=PA54&dq=convencion+de+viena+1815&source=bl&ots=ijPwGgcraB&sig=cTok6eKpRyHygWkdNBjUNujLuE&hl=es&sa=X&ved=0CF4Q6AEwCWoVChMIvOL71_WHxwIVR14UChlNXA4B#v=onepage&q=convencion%20de%20viena%201815&f=false

El Congreso incorporó a la clasificación de los agentes diplomáticos fijada por el Reglamento de Viena la de ministros residentes:

“Para evitar discusiones desagradables que pudieran surgir en el porvenir acerca de un punto de etiqueta diplomático que no parece haber previsto el anexo del Acta de Viena que reglamentó las cuestiones de precedencia, se conviene entre las cinco Cortes que los ministros residentes acreditados en ellas formarán, con relación a su categoría, una clase intermedia entre los ministros de segunda clase y los encargados de negocios”³⁷.

Por tanto, el Protocolo de Aquisgrán señaló las tres categorías a las que debe pertenecer un jefe de misión y completó lo establecido en el Congreso de Viena de 1815, incorporando también la categoría de los ministros residentes y quedó la clasificación definitiva en cuatro categorías:

- a) Embajadores, Legados o Nuncios.
- b) Enviados extraordinarios, Ministros y otros acreditados cerca de los soberanos.
- c) Ministros residentes.
- d) Encargados de negocios.

A pesar de que los ministros residentes constituyen la tercera clase conferida por el Protocolo de Aquisgrán y se les sitúa entre los enviados y encargados de negocios, su práctica cayó en desuso y fue rarísimo encontrar ministros de esta clase. Por este motivo la Convención de Viena de 1961 derogó de la lista la categoría de ministros residentes volviendo a su estado original.

En este período, como hemos visto, asistimos a la implantación de un auténtico Derecho Diplomático cuyas normas se establecen con carácter obligatorio para todos los países, aunque la mayoría de ellas ya se había convertido en costumbre consolidada en siglos anteriores implantándose una ordenación jerárquica entre los agentes diplomáticos. Como características más sobresalientes de este período en cuanto a la evolución del Derecho Diplomático cabe señalar:

1. La transformación política que surge en el nuevo marco internacional con la progresiva evolución de las monarquías absolutistas en monarquías constitucionales y el surgimiento de repúblicas presidenciales, con el reconocimiento del principio de la soberanía popular, hará que los agentes diplomáticos se conviertan en los representantes de sus Estados ante aquellos.
2. Los agentes diplomáticos seguirán manteniendo un cierto grado de autonomía en la realización de las tareas que se les encomiendan, aunque las

³⁷ ALICIA CANTO VERA, *La función diplomática...*, op. cit., p. 53.

decisiones en materia de política exterior se convierten cada vez más en responsabilidad de los Gobiernos y de los ministros de Asuntos Exteriores. A esto contribuyó en gran medida la revolución en la comunicación y en los medios de transporte a finales del siglo XIX.

3. Comienza a establecerse la carrera diplomática como parte de la Administración del Estado. Para ello se erigen escuelas específicas que preparan a los candidatos y les confiere un estatus funcional y burocrático, lo que les permitirá una autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones respecto de los anteriores criterios personales de los monarcas.

4. El nuevo contexto político favoreció la consolidación de unas normas jurídicas internacionales que regulasen las distintas categorías de agentes diplomáticos, los privilegios e inmunidades, los requisitos y procedimiento de acreditación, de envío y retirada de personal diplomático, etc., que constituyen los principios generales del Derecho Diplomático.

5. En este período predominó principalmente la diplomacia de carácter secreto al quedar restringido el acceso de los asuntos exteriores a un grupo reservado de personas integrado por miembros del Gobierno evitando con ello que las negociaciones diplomáticas se realizaran en un clima de confidencialidad y lejos del control popular.

6. Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la diplomacia adquirirá un carácter de conferencia por su participación en las organizaciones internacionales, de manera que se convierte en el medio imprescindible para llevar a cabo la realización de la política exterior y el canal para la cooperación y la resolución pacífica de controversias.

1.2.3. LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961.

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas constituye el principal acuerdo multilateral de regulación a nivel mundial en las relaciones diplomáticas. Su base fue formulada por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas con la finalidad de regular las relaciones diplomáticas entre los países del mundo. La Asamblea General aprobó la resolución 1450 donde se acordaba la convocatoria por parte del Secretario General de la ONU a una conferencia que tendría lugar en Viena en 1961. La Convención estuvo abierta a la firma de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, o de algún otro organismo especializado, así como de todo Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en la Convención.

La conferencia se celebró del 2 de marzo al 14 de abril y participaron 81 delegaciones llegadas de todo el mundo.

Los acuerdos de la Convención entraron en vigor el 24 de abril de 1964 y fue complementada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Sus disposiciones se aplican como Derecho Internacional consuetudinario entre todos los Estados firmantes. Los acuerdos concernientes a las relaciones diplomáticas han sido de gran importancia por la función reguladora y aclaratoria que han ejercido a nivel internacional.

La Convención establece que las relaciones diplomáticas y el envío de misiones permanentes se establecerán por mutuo acuerdo entre Estados a través de misiones diplomáticas.

1.2.3.1. LA MISIÓN DIPLOMÁTICA.

La Misión diplomática³⁸ es la representación oficial de un Estado fuera de sus fronteras a través de una persona o conjunto de personas nombradas por un Estado, llamado acreditante, para desempeñar funciones diplomáticas bajo la autoridad de un Jefe de Misión³⁹ en el territorio de otro Estado, llamado receptor. Un Jefe de Misión puede estar acreditado ante dos o más Estados siempre y cuando cuente con el consentimiento de estos⁴⁰. El art. 14 de la Convención establece tres categorías o rangos para los jefes de misión en el siguiente orden:

- a) Embajadores, o Nuncios acreditados ante los Jefes de Estado y otros Jefes de Misión de rango equivalente⁴¹.
- b) Enviados, Ministros o Internuncios acreditados ante los Jefes de Estado.
- c) Encargados de Negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

³⁸ El término «misión diplomática» es el empleado por el Convenio de Viena de 18 de abril de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas, para designar las representaciones permanentes del Estado acreditante ante el Estado receptor.

³⁹ El Jefe de Misión, es definido por el Convenio de Viena (art. 19) como la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con el carácter de tal.

⁴⁰ En este caso el Estado acreditante puede nombrar un Encargado de Negocios *ad interim* en la sede donde el Jefe de la Misión no tenga asiento permanente. Del mismo modo se puede facultar al Jefe de la Misión o a cualquier miembro del personal diplomático para representar al Estado ante Organismos Internacionales.

⁴¹ En esta Convención se suprimió la categoría de ministros residentes dado el desuso en que había caído esta categoría de agentes diplomáticos. En cambio se incluyó en la clasificación de agentes diplomáticos la de “otros jefes de rango equivalente” para dar satisfacción a la solicitud de Gran Bretaña y Francia que pedían la inclusión de los altos comisionados de las Naciones de la Commonwealth y los altos representantes de la Communauté.

Entre las funciones que debe desempeñar la misión diplomática están la de representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; proteger los intereses del Estado acreditante y sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional; negociar con el Gobierno del Estado receptor; enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar de ello al gobierno del Estado acreditante y fomentar las relaciones amistosas, económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el receptor⁴².

Corresponde al Estado acreditante el nombramiento del Jefe de la Misión, máximo responsable de la misma, quedando reservado al Estado receptor la concesión del "*pláacet*" o aceptación de dicho nombramiento, dado que el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas se efectúa por consentimiento mutuo. El actual Convenio de 1961 sobre relaciones diplomáticas, renunció a considerar el *Derecho de Legación* como un atributo exclusivo y unilateral de cada Estado, considerando que las relaciones diplomáticas nacen del consentimiento y mutuo acuerdo entre los Estados acreditante y receptor.

Además del Jefe de la Misión, también forman parte de la misión *el personal diplomático*, responsable de las funciones estrictamente diplomáticas y organizado en diversas categorías (secretarios, consejeros, agregados, etc.); *el personal administrativo y técnico*, encargado de las funciones administrativas y técnicas que exige el funcionamiento de la misión (mecanógrafos, traductores, etc.); *el personal de servicio*, integrado por el personal de servicio doméstico de la misión (chóferes, asistentes y personal de limpieza, etc.) y *los criados particulares*, formado por aquellas personas dedicadas al servicio doméstico de algún miembro de la misión pero que no son empleados por el Estado acreditante. Se establece como principio general que todos los miembros del personal diplomático deben tener la nacionalidad del Estado acreditante sin que puedan elegirse personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor, con la excepción que el Estado receptor lo permita, pudiendo retirarlo en cualquier momento. El Estado receptor podrá limitar la cantidad de los miembros del personal de la misión a una cantidad que considere razonable y normal, y también puede negarse a recibir algunos miembros de la misión de ciertas categorías.

Corresponde al Ministro de Relaciones Exteriores, o a quien se establezca, la notificación del nombramiento de los miembros de la misión a quien se detallará su llegada, su salida y el término de sus funciones y del mismo modo

⁴² CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS, 18 de abril de 1961, art. 3.

deberán notificarse la entrada y salida de un familiar del personal diplomático, como de sus criados. El inicio de la misión diplomática y de las funciones del Jefe de la Misión se hace coincidir con el momento en que ha presentado sus cartas credenciales ante el Jefe del Estado o haya anunciado su llegada presentando sus copias de estilo. El orden de presentación de la carta credencial estará determinado por la fecha y hora de la llegada del Jefe de la Misión al Estado receptor y determinará en lo sucesivo su precedencia en el Cuerpo Diplomático. Ante la ausencia o falta de Jefe de Misión podrá ejercer su cargo un Encargado de Negocios “*ad interim*” previa comunicación del nombre de esta persona al Ministro de Relaciones Exteriores.

Junto a los elementos personales, la misión diplomática también cuenta con otros elementos materiales entre los que destacan *los locales de la misión*, y que son descritos como «...los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del Jefe de la Misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos»⁴³. Así mismo también deben entenderse como elementos materiales de la misión diplomática: el mobiliario, los medios de transporte y de comunicación al servicio de la misión, sus archivos o documentos y demás bienes situados en los locales de la misión⁴⁴. En este sentido la Convención limita este derecho al Estado acreditante al señalar que podrá establecer nuevas oficinas sin el consentimiento previo del Estado receptor.

El Convenio también prevé la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado acreditante y el receptor, o el término de una misión diplomática de modo definitivo o temporal, pudiendo encargar la protección de sus intereses y de sus nacionales a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor. Otros casos previstos en el Convenio son la convocatoria de un Jefe de Misión por el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado receptor para entregarle una nota de protesta, la declaración de persona *non grata* de un miembro de la misión⁴⁵ o la llamada a consulta de un jefe de misión por su propio Ministerio de Relaciones Exteriores. En caso de conflicto armado, el Estado receptor debe facilitar al personal diplomático que goza de privilegios e inmunidades y a los miembros de sus familias para que puedan salir de su territorio lo más pronto

⁴³ *Ibid.*, Art. 1.i.

⁴⁴ *Ibid.*, Arts. 22; 24 y 27.

⁴⁵ En el caso que no se ejecutase por el Estado acreditante la declaración de persona *non grata* del miembro de la Misión permaneciendo en el territorio del Estado receptor pasaría a ser tratado como un ciudadano normal con la pérdida de los privilegios e inmunidades.

posible, poniendo a su disposición si fuera necesario los medios de transporte indispensables para tales personas y sus bienes⁴⁶.

1.2.4. FORMAS, FUNCIONES Y RASGOS DE LA DIPLOMACIA ACTUAL.

Los cambios experimentados por la sociedad internacional durante el último siglo nos muestran una mayor acentuación y complejidad de los problemas, su globalización y la celeridad con la que han de responder los Estados además de las graves consecuencias que puede acarrear no tomar las decisiones oportunas y acertadas. En este último siglo la sociedad internacional se ha visto incrementada en el número de Estados y de organizaciones intergubernamentales y ha provocado el intervencionismo de las más altas instancias del poder como son los Jefes de Estado o de Gobierno y sus Ministros de Relaciones Exteriores a la vez que delegan en sus agentes diplomáticos las negociaciones técnicas y gestiones para asegurar la eficacia del proceso negociador y la realización de los acuerdos pactados.

1.2.4.1. Nuevas formas en el ejercicio diplomático.

El nuevo panorama internacional ha favorecido el surgimiento de nuevas formas de relación diplomática junto a las ya existentes entre las que cabe distinguir:

1. La diplomacia en la cumbre. Es aquella que se realiza directamente por las altas instancias estatales: jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros de Relaciones Exteriores. Esta forma de diplomacia se inició a partir del siglo XIX mediante un sistema de congresos que permitieron en determinados momentos, como en la Segunda Guerra Mundial, la búsqueda de acuerdos sobre colaboración bélica y la garantía de la paz. Desde entonces ha ido adquiriendo este tipo de diplomacia un reconocimiento y uso frecuente en la política internacional, de manera que hoy resulta difícil pensar en la negociación política internacional sin su aplicación y uso por los máximos responsables de los Estados dado el grado máximo de efectividad que posee.

2. La diplomacia *ad hoc*. Fue usada por primera vez por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y se caracteriza por su temporalidad y su excepcionalidad. Se trata de una forma diplomática que se utiliza con objeto de resolver cuestiones internacionales que,

⁴⁶ *Ibid.*, art. 44.

por su singularidad o brevedad, requieren un tratamiento específico, determinante y extraordinario frente a la forma de la diplomacia permanente. Esta forma de diplomacia se suele usar por los delegados en congresos o conferencias internacionales; enviados itinerantes o misiones especiales⁴⁷.

3. La diplomacia parlamentaria. Se realiza entre los Estados miembros de las OIG y las propias organizaciones, gran parte de ella se efectúa en el marco del sistema de Naciones Unidas. Su regulación le viene dada por el Convenio de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones de carácter universal adoptado en 1975.

En los foros descritos anteriormente la diplomacia se realiza y desarrolla de diversos medios entre los que sobresale la diplomacia mediante la negociación, entendiendo por tal *la defensa de los propios intereses mediante la búsqueda de un compromiso o acuerdo aceptable para todas las partes afectadas*. La negociación constituye el medio esencial por el que discurre la actividad diplomática. De manera que cuando no hay negociación, tampoco puede hablarse verdaderamente de diplomacia, aunque pudiera aparentarlo. Gracias a ella, la diplomacia se singulariza de otras formas de relación internacional. La naturaleza negociadora de la diplomacia, pone de manifiesto el carácter cooperativo que posee esta relación, pues no puede desarrollarse ningún tipo de negociación si las partes afectadas no están dispuestas a colaborar, al menos en lo concerniente a la búsqueda de algún tipo de compromiso y a su posterior cumplimiento.

En toda negociación diplomática la finalidad es siempre pacífica, sea cual fuese el objetivo inmediato de la acción exterior por el que dicha relación se ha entablado. La finalidad última que justifica su existencia y le da pleno significado es la de alcanzar o mantener unas relaciones internacionales siempre pacíficas. De manera que la diplomacia se perfila no sólo como una forma de relación alternativa a la guerra, sino también como una forma de relación destinada a evitarla.

1.2.4.2. Función y finalidad de la representación.

Una vez que hemos determinado el significado y alcance del concepto de diplomacia actual, cabe ahora examinar las principales funciones que quiere

⁴⁷ La Convención de 1969 describe las misiones especiales como «una misión temporal que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro, con el consentimiento de este último, para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado».

cumplir la diplomacia en el marco general de las relaciones internacionales. De acuerdo con lo establecido por el art. 3 del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, y de acuerdo con la doctrina mayoritaria, pueden señalarse las siguientes funciones principales:

1. Función de representación. La representación política y la función comunicativa han constituido desde siempre la base de la diplomacia. El agente diplomático tenía como principal actividad, representar a su monarca ante otros soberanos. Generalmente se asocia la labor de los diplomáticos con su participación en las ceremonias y actividades protocolarias a las que deben asistir en nombre del sujeto internacional al que representa. Sin embargo su actividad representativa va más allá de esta participación protocolaria en la escena pública. Su actividad busca ejercer y desarrollar sus funciones incidiendo en la actividad política generando una serie de relaciones y compromisos decisivos con el Estado receptor en nombre y representación del Estado a quien representa. Sobre el cumplimiento de este objetivo descansa toda la actividad y función del agente diplomático afianzando las relaciones y los compromisos generados. Gracias a la relación bilateral por la que ambos gobiernos admiten que sus respectivas misiones diplomáticas representan a los propios Estados, sus agentes pueden actuar comprometiendo con sus decisiones y actividades la voluntad y responsabilidad estatal.

2. La función de comunicación e información. Ambas funciones constituyen aspectos primordiales que justifican la necesidad de la diplomacia permanente sin las cuales sería prácticamente imposible realizar los procesos negociadores que deben realizar los agentes diplomáticos para la consecución de sus objetivos, además de facilitar cuantas informaciones requiere el Estado acreditante sobre el receptor. Así pues, para poder realizar estas funciones de forma eficaz y oficial, es necesaria la presencia de misiones permanentes como canal seguro y privilegiado de comunicación e información.

3. La función negociadora. La negociación forma parte intrínseca de la diplomacia, aunque en las últimas décadas esta función también se comparte con nuevas formas de diplomacia que han surgido como la diplomacia en la cumbre, *ad hoc* y parlamentaria. Durante esta etapa última la diplomacia permanente ha experimentado una cierta decadencia a favor de las nuevas formas de diplomacia ambulante estimulada, sin duda por el avance de las nuevas tecnologías del transporte (ferrocarril, navegación y aviación) y de la comunicación (pasando de la telegrafía, telefonía, televisión, satélite, a las nuevas tecnologías informáticas...). Todo esto ha permitido la creación de equipos nego-

ciadores específicos y la celebración de conferencias internacionales donde se abordan y negocian de forma inmediata los temas que afectan a las relaciones con otros países y requieren una actuación urgente. Sin embargo, a pesar de su creciente importancia, se trataría de una diplomacia puntual y transitoria, que sigue requiriendo de la diplomacia permanente como garantía de estabilidad y equilibrio y continua colaboración en las relaciones diplomáticas entre Estados.

4. La función de protección de los nacionales y los intereses del Estado. Además de las funciones señaladas, también se le considera a la diplomacia la función de proteger a los ciudadanos en el Estado receptor ofreciendo seguridad física, asesoramiento jurídico y administrativo; así como la coordinación en tareas de evacuación llegado el momento ante catástrofes o conflictos políticos o bélicos. Para el cumplimiento de las funciones administrativas la misión diplomática cuenta en la mayoría de los países con misiones consulares, que se convierten en órgano de la Administración del Estado emisor en el extranjero. Entre sus funciones están la de facilitar y ayudar a sus nacionales y a los bienes establecidos como empresas, inversiones, etc., en las distintas necesidades burocráticas que requieran.

5. La función de asesoramiento. Las misiones diplomáticas realizan una función de asesoramiento ante sus propios gobiernos que en algunos momentos resulta de vital importancia para la adopción y ejecución de las distintas opciones políticas. Los agentes diplomáticos envían periódicamente informes a sus respectivos gobiernos sobre las condiciones políticas, económicas y sociales que imperan en el país receptor y que ofrecen un canal de información y conocimiento muy importante a la hora de tomar decisiones políticas. Estos informes también suelen ser completados mediante consultas directas que pueden solicitar los gobiernos a los jefes de las misiones diplomáticas, con objeto de que aporten sus valoraciones sobre las distintas alternativas de actuación exterior que están conjugando las autoridades de su país.

La diversidad y alcance de todas estas funciones convierten a la diplomacia permanente y a los representantes diplomáticos, en un instrumento imprescindible de las relaciones entre Estados y, en último extremo, de la propia sociedad internacional. Sin olvidar que los cambios experimentados en la vida internacional durante el último siglo han propiciado el desarrollo de nuevas formas de relación diplomática ambulante complementarias, dada la dinámica internacional que obliga a los Estados a coordinar sus actividades exteriores con la finalidad de abordar y resolver los principales problemas que aquejan a la sociedad mundial que ya hemos analizado.

1.2.4.3. Rasgos principales de la diplomacia.

1. La diplomacia pasa de ser secreta y restringida a ser abierta y pública. Este rasgo fue protagonizado por el Presidente norteamericano Wilson, quien en su conocido Programa de los Catorce Puntos defendía en el “punto 1º. Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro”, con la intención de desvanecer el fantasma de la guerra en todo el planeta y la conformación de un nuevo orden mundial. En los tiempos antiguos el resultado de las negociaciones diplomáticas era posible que tuviese escasos efectos en la población. Sin embargo, hoy existe un sinfín de problemas que solo pueden ser resueltos en relación con las otras naciones de forma abierta: la crisis económica, los conflictos armados entre determinados Estados, el calentamiento global del planeta, el control de armas, el problema de la inmigración... Ningún problema de estos puede hoy tratarse de forma aislada y menos aún en secreto.

2. La diplomacia ha dejado de ser un asunto exclusivo de los gobiernos y los funcionarios diplomáticos y se ha convertido en objeto de preocupación de los amplios sectores políticos y sociales. La expansión de los medios de comunicación social ha favorecido un mayor control de la política exterior por parte de la opinión pública incidiendo en las decisiones y actuaciones de los gobiernos al tener conocimiento de los conflictos y problemáticas en las relaciones internacionales. De este modo se han establecido mecanismos políticos como referéndums para canalizar el control popular en la política exterior, recordemos por ejemplo la entrada de España en la OTAN. También se han producido manifestaciones en contra de las guerras, como la de Irak, o denuncias sociales y llamamientos solidarios a favor de intervenciones en ayuda humanitaria como el reciente movimiento de refugiados sirios que pretendían entrar en Europa, o ante catástrofes desoladoras como el tsunami de Haití. Sin duda la movilización de la opinión pública ha incidido en las decisiones diplomáticas de los gobiernos.

3. El desarrollo de los medios de transporte y la rapidez en la movilidad, ha permitido que la independencia de los agentes diplomáticos, y sus funciones como observadores, informadores y representantes de sus países ante otros Estados, haya sido asumida en algunos momentos de forma directa por los propios gobiernos y los más altos cargos del Estado como los jefes de Estado o de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores, etc., permitiendo la ejecución directa y la inmediatez en las relaciones diplomáticas actuales.

4. La progresiva transformación, ampliación y especialización de las funciones diplomáticas, unida al sustancial aumento del número de Estados y

otros sujetos del Derecho Internacional ha permitido que multipliquen las misiones diplomáticas especiales, y que surja un nuevo modelo diplomático formado por funcionarios técnicos o especialistas que realizan actividades determinadas en el seno de las delegaciones diplomáticas. Todo este desarrollo ha ampliado el campo de las relaciones diplomáticas pero también ha ensombrecido el papel predominante de la diplomacia permanente.

Ahora bien, no podemos negar que las misiones diplomáticas permanentes siguen desempeñando insustituibles funciones como canales privilegiados de comunicación, información y negociación entre los Estados, al tiempo que siguen actuando como instituciones protectoras de sus nacionales y de los intereses de sus respectivos gobiernos, ante las autoridades de los Estados en los que se encuentran acreditadas.